

Marjanucz László

## Kossuth municipalizmusa

Széchenyinek válaszulva mondta 1841-ben, hogy a megyei rendszert százezrekkel együtt olyan institúciónak tartja, melyet a világnak semmilyen más intézményével nem cserélné fel. Kossuth ezzel a grófnak arra a vádjára válaszolt, miszerint ő a franciás közigazgatás híve lenne, s mint ilyen az „egybepontosítás” társadalmi eszközei helyett az államelvű központosítást szorgalmazza.<sup>1</sup> Kossuth tagadta, hogy bármi köze lenne a helyhatósági életet elsorvasztó centralizációs elképzelésekhez, de tény, hogy Széchenyinek a „gondolategyesítés” érdekében javasolt központosító vállalkozásait (Casino, Lóverseny) hatékonyabb eszközökkel kívánta helyettesíteni. Szerinte a megyei nyilvánosság és az országgyűlés politikai, közigazgatási kapcsolatai a törvényhatóságok közötti szabad érintkezés, de mindenek előtt a felelős saját ideális alternatívái a Széchenyi által támogatott egyesítési formáknak.<sup>2</sup>

Kossuth a municipalizmust közigazgatásilag tágabban fogta fel, a vármegyei önállóság mellett idesorolta a szélesebb autonómiával rendelkező városi önkormányzatokat is.<sup>3</sup> Hogy mégis a megyéket tekintette az önkormányzatiság valódi letéteményeseinek, annak oka, hogy a városok hatósági jogainak gyakorlása a polgárok tömeges kizárására épült, s a hatalomépítés oligarchikus formáit valósította meg. Éppen ezért Kossuth a szabad királyi városokat tulajdonképpen nem is tekintette szabadoknak, mivel azok viszonyai megakadályozták egy önálló, politikailag független polgári rend kialakulását.<sup>4</sup> Szemében a királyi városok politikai függése a Helytartótanáctól és gazdasági függése a Kamarától ezen önkormányzatokat az udvari politika engedelmes eszközévé tette. Ellenben a megyéket olyan intézményeknek tekintette, melyben tér nyílt az észnek és a szívnek. A honvédelem eszközéből előbb jogszolgáltató közösség, később – a XVIII. században – közjogi alapokon nyugvó közigazgatási és adminisztratív szervvé változott.<sup>5</sup> Ez utóbbi jellege tette a megyét különösen értékes intézménnyé, hisz nemzeti irányítású országos végrehajó hatalom híján, a megye volt az egyetlen nemzeti ellenőrzés alatt működő testület, melynek végrehajtói jogosítványai voltak.

Kezükben volt nem csak az igazságszolgáltatás és közigazgatás, hanem az adóbehajtás és újonc állítás, tehát a teljes „nervus rerum gerendarum”. Az utasítás-adásban rejlő jog révén részese a szuverén törvényhozásnak. Gyűlései nyilvánosak voltak, melyeken korlátlan szólás-szabadság uralkodott, s ennek nagy szerepe volt a közszellem ébrentartásában.

Mindezen jogokat és tevékenységet tekintve jutott mind Kossuth liberális szemlélete, mind Dessewffy Aurél konzervatív meggyőződése arra az álláspontra: „*A megyék municipális jogai alkotmányunk alapját, nemzetiségünk kezességét teszik, ammyira, hogy míg megyei szerkezetünk megmarad, érjen bármilyen csapás, alkotmányunkat mindig visszaszerezhetjük.*”<sup>6</sup>

Érdekes, hogy a Kossuth–Széchenyi polémiaiban tükröződő központosítási alternatívák (a megye útján való központosítás, illetve a társadalmi centralizmus) közül a konzervatívok a megyekultusz híveiként mutatkoztak.

Maga Kemény is elismeri, hogy Kossuth kompetenciája megyei és alkotmányos kérdésekben sokkal biztosabb szakmai alapokon állt mint Széchenyié.<sup>7</sup> Kossuth a társadalmi központosítás elméletével szemben a megyei rendszer összetett funkcióját emelte ki. Egyik lényec-

ges feladata negatív természetű, s az alkotmány védelméből áll (*vis inertiae*). De Kossuth a korszerű haladás eszközeit is a megyében látta, amennyiben azok az országgyűlésen gáncsoskodó főrendekkel szemben, tágabb helyi hatáskör birtokában a törvényhozásra tartozó dolgokban is a haladás tényezőiként léphetnek fel.<sup>8</sup>

Szerinte a nélkülözhetetlen reformok megvalósítása elsődrendűen attól függött, hogy a megyét mennyire tudják a nép mindennapi életéhez közelebb vinni, a jogosítványok körét szélesíteni.

Tulajdonképpen ez volt az a pont, ahol a municipalizmus két nagy táborra, a konzervatívok és a Kossuthot követő liberálisok szembekertültek egymással.<sup>9</sup> Kossuth ugyanis az érdekegyesítés gondolatának megfelelően gyarapítani kívánta az alkotmány részeit. Részben úgy, hogy a már a sáncokon belül levők (városok) jogait tényleges szankcióval felruhazza, részben úgy, hogy a magyar társadalom szabad, de jogtalan csoportjait (honorátorok, szabad községek) a megyék útján beviszi az alkotmányosságra.<sup>10</sup> Véleményét a következőkkel indokolta: „*nem akadhat a középkori feudalizmus iránti sympathiával annyira telített ember, ki ne látná hogy azon mystificationnak mintha a nemesség az ő világ patriarcháiként képviselné a parasztságot, ideje lejárt.*”<sup>11</sup>

Ez persze még nem a modern polgári népképviselőt elve, hanem annak egy magyar formába öntött változata, mely a megyegyűléseket akarta a szabad és megváltott községek képviselőivel kibővíteni a nemességi fejenkénti szavazásának egyidejű megőrzése mellett. A királyi városok szaporítását éppen a megyei képviselőrendszer perspektívájából ellenezte, mert minden királyivá emelt város leemelt tag a megye testéről.<sup>12</sup> Kérdés persze, hogy az így megerősített megye, mely továbbra is a köznemesség politikai és társadalmi foglalatára maradt, milyen mértékben volt érdekelt és elkötelezett a társadalmi reformok végrehajtásában?

Dessewffy Aurél a megyei autonómia töretlen híve intézett előbb kemény támadást Kossuth tervezett statutárius jog kiterjesztése ellen, melyek részeként néhány megye saját hatáskörben választói joggal ruházta fel a honorátorokat. Dessewffy ebben a tényben a törvényalkotási joggal felruházott alkotmányos tényezők (fejedelem és nemzet) jogainak a kijátszását, a politikai jogokkal való felruházás megyei hatáskörbe vonását látta, ami alkotmányverset.<sup>13</sup>

Kétségtelen, hogy a magyar megyék tág jogköre nehezen volt összeegyeztethető a központosított monarchia eszméivel, a magyar államiság eredeti koncepciójával. De Dessewffy tévesen azonosította a monarchiát az állami hatalom szilárdságával, egyrészt, mert a monarchiának léteztek nem csak egységes, de szövetséges válfajai is, másrészt azért, mert az USA köztársasági alkotmánya nem zárta ki az elnök erős hatalmi jogkörét. Tehát téves az az állítás, mely a monarchia és köztársaság közötti különbséget a szilárd és hatalmas monarchia illetve a demokrácia által gúzsba kötött gyenge központi-elnöki hatalomban vélte felfedezni.

Ismeretes, hogy a Római vagy Velencei Köztársaság olyan szilárd hatalmi alakulat volt, mely akár az önkényuralom egy nemének is felfogható. Sőt, a legistábbnak nevezett amerikai demokráciában a személyes uralomnak olyan gyakorlata valósulhat meg Jackson elnök idején, mely reális hatáskörön túl, a tömegekben élvezett népszerűsége segítségével tökéletes demokrata imperializmusba torkollott.

Ezeket tehát Dessewffy rosszul értelmezte, de nem vette figyelembe a megyei túlhatalom történeti okait sem. Azt tudniillik, hogy a kormányzati akció szinte teljes hiánya a

török időkben párosulva az osztrákok illetéktelen befolyásával, illetve a főrendiház mind erősebb gátló szerepével szükségképpen vezetett el a törvényhatóságok nagyobb térfoglalásához.<sup>14</sup> Ez a térfoglalás kétségtelen visszaélés az írott jog szempontjából, hisz törvényhozási jóváhagyásra szoruló üdvös intézkedéseket próbált megyei hatáskörben keresztülvinni, de egyszerűsített kényszerű precedensként is felfogható. A konzervatívok nem tudták elfogadni Kossuthnak e vélekedését, s a megyéket a kormányzati institutciókat romboló, a modern közigazgatási formákat kiszorító hatásai miatt reformálni kívánták.<sup>15</sup> Nem tudták elfogadni a Kossuth által javasolt statutárius jogot, mert abban a svájci kantonok föderatív viszonyaihoz hasonló állapotok előképét látták. Márpedig a hon egysége mindennél előbbrevaló szempont. De kifogásolták azt is, hogy a megyerendszer eltűrte: országosan fontos politikai kérdések felett megvesztegetett nyers erők határozzanak. Sem a konzervatívok, sem a centralisták nem akceptálták a tudatlanság alkotmányos jogát, s különösen nem a szabadalmas tudatlanságot, mely nemes levelei miatt uralta a megyei közéletet.<sup>16</sup>

Dessewffy szerint nincs szükség arra, hogy a megyék a törvényhozás jogait bitorolják, mert a konzervatívok elfogadták a haladás gondolatát, s belenyugodtak kiváltságaik fölálldozásába, s ezért erkölcsileg is igazolhatatlan az alkotmány ily durva megsértése.

De Kossuthék továbbra is az arisztokráciában és a kormányzatban látták a haladás legfőbb akadályait, s ezért nem voltak válogatások az eszközökben, melyekkel a nemzetet a hátramaradottságból kiragadni vélték. Ezt a célt – tudniillik a nemzet felemelését – nem áldozták fel az alkotmányos formáknak pusztán azért, mert a jog és szigorú törvényesség politikai megkerülésével esetleg megingathatták cselekedeteik erkölcsi alapját.

Dessewffy Aurél, aki pedig modern konzervatívként távol állt a hagyományos előítéletek kultuszától, erkölcsi alapokról támadta Kossuthot: hogy tudniillik az haladásnak kereszti el a jogsértést, tudományos elméletté avatja a municipiumok mindenhatóságát, lábbal tiporja a fennálló jogos érdekeket, miáltal egymásra uszítja a társadalmi osztályokat.<sup>17</sup>

Dessewffy többek között épp Kossuth municipalizmusában mutatta ki, hogy a Pesti Hírlapnak nem csak modora és taktikája hibás – mint vélte Széchenyi –, hanem elvei is hibásak. Ilyen tarthatatlan vonásnak tekintette azt, hogy Kossuth nem vett tudomást a törvényes hatalom jogairól a megyék irányában. Csakhogy Dessewffy pedig semmit nem mondott a törvényes hatalom jogainak korlátozásáról, teljesen figyelmen kívül hagyta az esetleges kormányzati túlkapasokkal szembeni alkotmánybiztosítékok igényét. Kossuth is követett el hibát a megyerendszer védelméért folytatott küzdelemben. Ő ugyanis tagadva a megyék státutumok útján szándékolt törvényhozási centralizációját, a kormányzat alkotmányos befolyásának paralízisét a jogszerűség határai között megvalósuló új hivatásra helyezte a hangsúlyt. Felmondták az engedelmesség dicsőségét, s a modern társadalmi alkotások útjára léptek.<sup>18</sup>

Kossuth azonban azt hitte, hogy a konzervatívok megyeellenes támadásait azok alkotmányos garanciális funkciója motiválja, esetleg saját személye. Pedig a konzervatívok épp ezen útnak és törvényesnek mondott megyei hivatás támadásán keresztül a szabadelvű népképviselési fordulatnak kívántak elebe vágni. Kossuth tehát az autonómia-törekvés antionomarchikus és antikonsztitucionális jellegét igyekezett tagadni, miközben a konzervatívok az egész kérdést ügyesen a politikai statusteoróriák általános mezéjére vitték.<sup>19</sup>

Nagyon nehezen lehetett ebben a kérdésben igazságot szolgáltatni, hiszen a sajátos magyar gyakorlat alig volt beilleszthető az európai elméletekbe. Még leginkább analógnak vehető angol példától is lényegesen különbözött a magyar megyék két összefüggő attribútuma:

1. hogy tudniillik ők a végrehajtó hatalom törvényes orgánumai, 2. de egyszersmind a törvények őrei is. Ebben a szervezetben nehezen érvényesíthető a hatalom megosztásának elve, hisz a közvetlen – megyei – végrehajtó szinten, a hatalomgyakorló tisztviselőkar nem volt elválasztva a döntést hozó testületektől. Ebből adódott, hogy a megyei élet speciális gyakorlati kérdéseit nem lehetett megoldani az általános teóriák eszközeivel. Ahogy Kossuth mondta: ez olyan lenne, mintha rőffel mérnénk a gabonát.

A megoldás Kossuth szerint a statutárius jog törvényesítése lehet. Miután a megyék olyan önálló municipiumok, melyek egyrésztől a törvényhozó hatalom részei, másrésztől a végrehajtó hatalom orgánumai, harmadrészt a törvények őrei, s végül közigazgatási törvényhatóságok – ebből természetesen következik a statutárius hatalom igénye.<sup>20</sup> Hogy ez ne abszorbeálja a státushatalom egyéb ágait, határt kellett szabni a municipiális hatáskörnek: mégpedig úgy, hogy törvény ellen statútumot alkotni nem szabad.

Elég általánosnak tűnhet ez utóbbi megszorítás, de következetes betartása kiiktathatta a föderalizmus veszélyét, hisz a király szentesítési joga alkotmányos egyensúlyi elem, másrészt nálunk nem volt olyan szövetséges törvényhozás, mint az USA-ban, ahol az egyes státusok beligazgatásába egyáltalán nem avatkozhatott be. Míg Magyarországon a megyéknek bármely statútuma azonnal elvesztette minden erejét mihelyest szemben találta magát a törvényhozás akaratával.

Kossuth megye-konceptióját más alapokról támadták a centralisták, saját elvbúráit.<sup>21</sup> Többek között ez a támadás láttatta be Kossuthat, hogy a megyei rendezésnek sokkal korszerűbb módját kell kidolgozni, mint a statutárius jog, mert az hosszabb távon mégiscsak az állami felbomlás tendenciáját erősíti.

Különösen élesen vetődött fel a kérdés a nemzeti állam eszméjének erősödésével párhuzamosan. A konzervatívok megye-elképzelése az alkotmányos tényezők zavartalan együttműködéséből indult ki. Annak biztosítása az anyagi és szellemi kifejlés előfeltétele, ami a jelenlegi megyei autonómia kormányval szembeni korlátozását írja elő. Kossuth ellenben 1844-ben felvetette a magyar formákhoz szabott valódi népképviselőt elvét. Ez szerinte nem más, mint szabadság és alkotmányos jog minden inagarnak, a szabadság gyökeréből hajtó nemzeti jólét.<sup>22</sup> Ha azonban ez a népképviselő, akkor minden lépés az alkotmányos szabadság közös élvezete irányában egyben halálos dőfés a municipiális szervezet ellen, mely akkori formájában éppen nem kedvezett az egyéni szabadságnak, de útját állta az erők egyesítését föltételező demokratikus fejlődésnek is.

A kérdés ezentúl tehát így hangzott: lehet-e képviselői rendszer behozatalával a megyei rendszert az alkotmányos szabadság érdekében konzerválni. Ha minden gyökeres rendezésnek a szabadság és nem a szabadalom az alapja, akkor az úgynevezett incapacitások kirekesztésére építő konzervatív rendezési terv lehet, hogy csökkentette volna a hirtelen támadt szabadság zavaros elemeit, de megerősítette volna a taktusrá mozzatott szolgaság békenyugalmát.<sup>23</sup> Ez már csak azért is elfogadhatatlan volt Kossuth számára, mert a nem nemes tényezők cselekvőképessé tételének konzervatív ellenzése implicité magában foglalta a nemesi tömegek kirekesztését is. Így kapcsolódott össze az autonóm municipiáliság történeti értéke az egyéni szabadság igényével. Ebben az összefüggésben az autonómia nem más mint a törvényesen előírt korlátok közötti szabad cselekvés lehetősége minden egyén számára. A municipium csak így felelhetett meg annak az elvárásnak, hogy azok a szabadság orgánumai legyenek.

Továbbra is problematikus maradt azonban, hogy az így átszervezett megyei autonómiák hogyan illeszthetők bele a polgári parlamentarizmus kereteibe. Ezt a kérdést legélesebben a centralisták vetették fel. A centralisták törekvése ugyanis a magyar nemzeti állam eszméjét valósággá tenni, amit a nemzeti erők állami szintű központosításával, a polgári parlamenttel és felelős kormánnyal kívántak elérni. Most derült ki, hogy Kossuth a municipalizmus kérdésében sokkal közelebb állt a konzervatívokhoz, mint a doktrinerekhez. Előbbiekkel csak annyiban különbözött, hogy Kossuth a megyék segítségével remélte a reformokat a kormány ellenére is keresztülvinni, míg a konzervatívok azt hitték, hogy a municipalizmus fenntartásával konzerválhatják a rendi alkotmányt, a kiváltságok rendszerét. A célok tehát különböztek, de az eszköz ugyanaz maradt.

A centralisták viszont nagy fába vágták a fejszéjüket, mikor ki akarták a magyar közvéleményből irtani azt az előítéletet, hogy igazi alkotmányos élet csak a törvényhatósági szervezetekben lehetséges.<sup>24</sup> Úgy gondolkodtak, ha a megyei szerkezet összefér a célbavett haladással a megye anélkül is fejlődési faktor lehet, hogy lényegesen változatlanának rajta. Ellenben ha az ellenkezője igaz, akkor vagy le kell mondani a haladásról, vagy be kell ismerni a megye célszerűtlenségét, s meg kell azt szüntetni. Az alternatívát akként döntötték el, hogy municipiális szerkezet és haladás egymást kizáró fogalmak, mert alkotmányos országban a haladásnak három föltétele van. Úgy mint: 1. jól rendezett törvényhozás, 2. rend, 3. szabadság. Az elsőről nem lehet szó ott, ahol az országgyűlés nem az egész nemzetet képviseli, ahol a közigazgatás egysége és felelőssége hiányzik. De gyöngye lábon áll az egyéni szabadság is ott, ahol az ötvenkét megye önkényétől függ, ahol ugyanazok a testületek gyakorolják a közigazgatást és igazságszolgáltatást, melyek a törvényhozásra is döntő befolyással bírnak.

Megcáfolták azt az érvet is, mely szerint a megye azért nem helyettesíthető alkotmánybiztosítók, mert az állami függetlenséget csak a nemzetiség fenntartása biztosítja, a nemzetiség fenntartására pedig nincs alkalmasabb eszköz, mint a megye. Ezzel szemben Eötvös kimutatta, hogy Magyarországon csak a törvényhozás lehet magyar, éppen ezért a magyarság helyzete annál szilárdabb, mennél nagyobb ama befolyás, melyet a törvényhozás az ország egyes részeire gyakorol.<sup>25</sup> A megyei szerkezet, mely épp a törvényhozási befolyást gyengíti, a magyar nemzetre csak veszedelmes lehet.

Jól látta Kossuth, ha fenntartás nélkül elfogadja e nézeteket, ugrást hajt végre a sötétbe. Az adminisztrátori rendszer idején lemondani a nemzeti ellenállás leghatékonyabb intézményéről egy liberális idea kedvéért, legalábbis kockázatos lett volna. Amikor Kossuth 1848-ban mégis elfogadta a felelős kormányzat elvét, akkor teljes joggal lehetett hinni, hogy az osztrák befolyás a magyar kormányszékekre végleg megbukott. Ebben a helyzetben kisebb kockázattal lehetett a kormánynak több hatalmat adni, mint a megyének. Kossuth azonban felelős miniszterként is megmaradt azon a véleményen, hogy a minisztérium felelőssége csak addig alkotmányos, míg nem számolja fel a municipiális alapjait. A szabadságnak ugyanis nincs nagyobb ellensége, mint a túl sok kormányzás, mely megbénítja az egyén, a család, a közösség maga körében végzett szabad mozgását.<sup>26</sup>

Ha most a modern francia államélet szempontjai felől közelítünk e vitához, megállapíthatjuk, hogy az önkormányzat nem egyéb, mint az egyéni szabadság elvének alkalmazása a községekre, vagyis az államon belül lévő területi jellegű tagozatokra. Decentralizáció, s mint ilyen a meglévő állami akarategység ellentéte, hisz természeti jognak tekinti, hogy jogsértés nélkül saját ügyei intézését egyetlen szabad lénytől sem lehet elvonni. Tehát eszerint az ön-

kormányzat semmitféleképp az államtól átruházott, az államból származó hatalomkör. Eötvös fölfogása átveszi Rousseau elméletét, az önkormányzati jogot a közösségek veleszületett jogának tekintette.

Pedig a modern államelmélet az önkormányzatot az állami végrehajtó hatalom részének tartja, nem másnak, mint az állam kormányzatában és közigazgatásában való közreműködésnek.<sup>27</sup> Eötvös nem helyezett kellő súlyt arra, hogy a megyei intézményeknek sokkal lényegesebb vonása volt az, hogy benne országos feladatok oldattak meg, mint az, hogy saját ügyeiben törvénykezzen. A megye fogatkozása nem abban állott, hogy országos ügyekkel foglalkozott, hanem hogy azt törvényhozói s nem közigazgatói minőségében tette. Másrészt az országos kormányzat végrehajtó hatalmát nem megosztani, hanem kisajátítani akarta. A modern önkormányzat nem azonos sem Kossuth, sem Eötvös elképzelésével, mert az nem az államtól független hatalmi szerv (mint az egykori vármegye volt de facto) de nem is a helyi testületeket a természet jogán megillető eredeti, az államtól idegen hatalmi kör. Hanem ellenkezőleg, az állam végrehajtó hatalmának szerves kiegészítő része.

## Jegyzetek

1. Felelet gróf Széchenyi Istvánnak Kossuth Lajostól. Pest, 1841. 41. p.
2. Uo. 43. p.
3. Kossuth Lajos Hirlapi Czikkei I. köt. S. a. r.: Kossuth Ferenc. Bp., 1906. 181. p. [a továbbiakban: *Czikkek*]
4. Czikkek, I. – Városi szavazatjog I. 193. p.
5. Kmetty Károly: A magyar közjog tankönyve. Bp., 1907. 438. p.
6. Gróf Dessewffy Aurél Összes Művei. S. a. r.: Ferenczy József. Bp., 1887. 18. p. [a továbbiakban: *Dessewffy*]
7. Kemény Zsigmond: Forradalom után. Pest, 1850. 112. p. [a továbbiakban: *Kemény*]
8. Kossuth Lajos Összes Munkái. VI. köt. S. a. r.: Barta István. Bp., 1966. 453. p.
9. Beöthy Ákos: A magyar államiság fejlődése, küzdelmei. II. köt. Bp., é. n. 103. p. [a továbbiakban: *Beöthy*]
10. Kossuth Emlékkönyv. I. Bp., 1952. 25. p.
11. Beöthy. II/2. 53. p.
12. Czikkek, I. 350. p.
13. Dessewffy, 108. p.
14. Ember Győző: Az újkori magyar közigazgatás története. Bp., 1946. 523. p.
15. Dessewffy Aurél, 1887, 59. p.
16. Kemény, 77. p.
17. Dessewffy, 20. p.
18. Czikkek, I. 242. p.

19. A Magyar Nemzet Története, 9. köt. Szerk.: Szilágyi Sándor. Bp., 1897. 520. p. [a továbbiakban: *A magyar...*]
20. Czikkek, I. 237. p.
21. Eötvös József: Reform és hazafiság. I. köt. Bp., 1978. 382. p. [a továbbiakban: *Eötvös*]
22. Kossuth Lajos Czikkei II. köt. S. a. r.: Kossuth Ferenc. Bp., 1911. 231. p. [a továbbiakban: *Czikkek II.*]
23. Czikkek, II. 229. p.
24. A magyar... 643. p.
25. Eötvös, 378. p.
26. Beöthy, II. 258. p.
27. Csekey István: Magyarország Alkotmánya. Bp., 1943. 198. p.



Gróf Dessewffy Aurél, a „fontolva haladók” konzervatív reformirányzat vezetője, akivel Kossuth a municipiumok kapcsán is ütköztette eszméit  
Franz Eybl közmetszete